

La declaración de ruina en la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística

María Jesús García García

Es ocioso repetir que la Constitución española de 1978 reconoce a las Comunidades Autónomas competencias en materia de urbanismo (artículo 148.1.3). Por esta razón no creo necesario profundizar en esta cuestión que por sabida resulta ya reiterativa. Simplemente quiero volver a poner de manifiesto la receptividad de las Comunidades Autónomas, que han asumido, todas ellas, competencias sobre estas materias a través de sus Estatutos.

Ahora bien, el urbanismo, al igual que la ordenación del territorio, es un título permeable, es decir traspasado por otros títulos competenciales, que unas veces quedan atribuidos a las propias autonomías, lo que plantea el problema de interrelaciones orgánicas, y otras veces son asumidos por el Estado siguiendo las determinaciones constitucionales.

Por las razones apuntadas, no es extraño que en tales materias, atribuidas exclusivamente a las Comunidades autónomas pueda incidir el Estado estableciendo preceptos de carácter básico a los que aquellas deberán ajustarse.

Así sucede en relación con el deber de conservación de inmuebles y edificaciones regulado en los artículos 21¹ y 245 del Texto Refundido de la Ley del

1- El artículo 21 del Texto Refundido de la Ley del suelo señala: "Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana". Por su parte, el artículo 245 de la misma Ley vuelve a incidir en el deber de conservación remitiéndose al artículo 21 arriba transcrito.

Suelo, preceptos a los que la disposición final única de la citada Ley atribuye carácter básico.

Por el contrario quedan fuera de la regulación de carácter básico los artículos que establecen los presupuestos de la declaración de ruina y las consecuencias jurídicas derivadas de aquella, materias íntimamente ligadas con el deber de conservación, lo que hace especialmente interesante analizar la regulación que la legislación autonómica ha dado a estas cuestiones, sobre todo si, como ocurre en el caso valenciano, esta regulación se aparta de los preceptos de carácter estatal.

Así pues vamos a tratar de analizar estas cuestiones estableciendo en la medida de lo posible las oportunas comparaciones entre ambas legislaciones, tratando en definitiva de averiguar en que aspectos concretos la normativa autonómica ha superado a la estatal.

1. Los presupuestos de la declaración de ruina

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 establece en su artículo 247 los criterios que dan lugar a la declaración de ruina, distinguiendo tres supuestos diferentes: la ruina económica, técnica y urbanística.

La ruina económica se produce en aquellos casos en los que "el coste de las obras necesarias" sea superior al 50% del valor actual del edificio. La ruina técnica se evidencia por un agotamiento generalizado de los elementos estructurales o fundamentales del edificio. Por último la ruina urbanística se producirá en aquellos supuestos en que se requiera la realización de obras que no puedan ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación.

Todas estas circunstancias dan lugar a la declaración de ruina y por tanto al cese del deber de conservación, que aparece previsto en el artículo 245.¹² del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

La Ley reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalidad valenciana de 15 de noviembre de 1994, invierte los planteamientos apuntados, puesto que es el cese del deber de conservación el que da lugar a la declaración de ruina, y no a la inversa como sucede en el ámbito estatal. Por esta razón, la Ley renuncia a establecer los presupuestos de la ruina, fijando en cambio los

2- Téngase en cuenta, tal y como hemos apuntado antes, que a diferencia de los supuestos de la declaración de ruina y de las consecuencias jurídicas asociadas a la misma, el establecimiento del deber de conservación si reviste carácter básico.

que dan lugar a la cesación del deber de conservación, que será causa de la declaración del estado ruinoso.

La determinación del límite del deber de conservación se establece en la Ley autonómica valenciana en términos cuantitativos, como veremos a continuación, lo que reduce a criterios meramente económicos las circunstancias objetivas que indirectamente han de ser tomadas en cuenta para la declaración de ruina, restringiendo así los criterios que en la legislación estatal servían para tal declaración, y que como hemos señalado atendían a circunstancias técnicas, urbanísticas y económicas.

En todo caso, y sean cuales sean los presupuestos determinantes, hay que señalar que para que pueda hablarse de situación de ruina es necesario que medie una declaración de carácter administrativo que reconozca la concurrencia en el caso concreto de las circunstancias apuntadas. Con esta afirmación quiero salir al paso de ciertos pronunciamientos jurisprudenciales que han pretendido asimilar aquella con una situación fáctica que produce sus efectos jurídicos con independencia de la declaración administrativa. Me estoy refiriendo a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1993 que señala:

"Este deber tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina (...) pues cuando resulta procedente la demolición del edificio se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación...

Y tal extinción opera incluso cuando todavía no se ha declarado formalmente la ruina, siempre que el estado de hecho de la edificación sea bastante para la subsunción en alguno de los supuestos legales".

En mi opinión, al realizar estas afirmaciones, la sentencia no tiene en cuenta el concepto de ruina que maneja la legislación actual, tanto estatal como autonómica, que en nada tiene que ver con el significado inicial que asociaba la ruina con el estado de deterioro o degradación física de un inmueble. En efecto, la regulación urbanística transforma la ruina física, que hasta ese momento manejaba el Código civil en una ruina o ficción legal, que se produce cuando concurren determinados requisitos establecidos legalmente y se constata esta circunstancia por la Administración³.

Hechas estas advertencias, vamos a pasar a analizar el presupuesto determinante de la citada declaración en la Ley valenciana de actividad urbanística. Según hemos apuntado antes, este presupuesto viene dado por la cesación del

3- Sobre esta cuestión puede verse ANDRÉS ESPINOS TAYÁ, "Declaración de ruina (policía municipal en materia de edificios ruinosos)". Revista de Estudios de la vida local, N° 110, 1960, págs. 200-209.

deber de conservación, razón por la cual vamos a analizar en que consiste dicho deber y cual es el límite que al mismo le traza la ley.

1.1 Los deberes de conservación y rehabilitación

El artículo 86 de la ley de 15 de noviembre de 1994 se hace eco de los artículos 21 y 245.1 del Texto Refundido de la Ley de suelo asumiendo su carácter básico y estableciendo en base a ellos tanto un deber general de conservación como de rehabilitación de los terrenos, edificios y construcciones de titularidad privada.

Por lo que se refiere al deber de conservación, este encuentra su fundamento en el texto constitucional que en algunos de sus preceptos establece unas disposiciones que vinculan tanto a los poderes públicos como a los titulares de un derecho de propiedad privada a mantener los bienes de su titularidad en condiciones adecuadas para cumplir su función social

En efecto, los artículos 45.2 y 46 de la Constitución vienen a exigir de las distintas instancias públicas el establecimiento de una serie de previsiones que garanticen el mantenimiento de los bienes ambientales y culturales como garantía del derecho de los demás a disfrutarlos. Estas pautas deberán informar la actuación de los poderes públicos, la práctica judicial y el desarrollo legislativo de los preceptos constitucionales.

No obstante, el deber de conservación que realmente nos interesa en este momento es el que tiene por destinatarios a los particulares, en la medida en que viene a integrar el contenido esencial del derecho de propiedad.

El establecimiento de tal deber se deduce implícitamente de los artículos 33.1 y 128 de la Constitución. El primero de ellos alude a la función social de la propiedad, que quedaría burlada de no obligarse al propietario a mantener sus bienes en condiciones adecuadas de uso y utilización de acuerdo con su función social. Por su parte el artículo 128 de la Constitución subordina la riqueza del país, sea cual sea su titularidad al interés general, lo que constituye un argumento más en favor de la vinculación del propietario a la conservación y mantenimiento de sus bienes.

La legislación urbanística se ocupa de establecer este deber en relación con el patrimonio inmobiliario, si bien su fundamentación se basa en una causa un tanto decimonónica, que no toma en cuenta el fundamento constitucional del mismo. Así, tanto el Texto Refundido de la Ley del Suelo como la Ley Reguladora de la Actividad urbanística valenciana establecen el deber de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, sin que

de estas consideraciones se deduzca la pretensión por parte de la legislación urbanística de garantizar de modo frontal el cumplimiento de su función social y económica⁴ de los bienes de propiedad privada aunque implícitamente este sea el resultado derivado de la dicción legal.

Junto al deber de conservación, la legislación autonómica se hace eco también del deber de rehabilitación que forma parte del derecho de propiedad siempre y cuando se mantenga dentro de los límites cuantitativos que definen el deber de conservación que a continuación analizaremos. En la determinación de tal deber, el artículo 89 se remite a las normas específicamente aplicables sobre protección del medio ambiente, patrimonios arquitectónicos y arqueológicos o sobre rehabilitación urbana, otorgando preferencia por su carácter especial a las mismas. En este sentido puede citarse el Decreto 55/92 de 30 de marzo del Gobierno Valenciano por el que se establecen ayudas económicas directas para la financiación de actuaciones protegibles en materia del vivienda del plan 1992-1994, la Orden de 27 de julio de 1994, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, sobre desarrollo y tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas, así como al Decreto 91/1994, de 10 de enero, del Gobierno Valenciano por el que se prevé un sistema específico de ayudas a la rehabilitación estructural especial.

No obstante, la Ley de 15 de noviembre de 1994 no renuncia a concretar desde el ámbito urbanístico el contenido de dicho deber, incluyendo dentro del mismo la realización de todas aquellas operaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural a un edificio o construcción, o para restaurar en ella las condiciones mínimas que permitan su uso efectivo.

No obstante, para la configuración de la rehabilitación como deber integrado en el núcleo esencial del derecho de propiedad, este ha de situarse en los límites cuantitativo que definen el deber de conservación. De este modo las obras

4. En este sentido puede verse JAVIER GARCÍA BELLIDO, que señala: "El deber de conservación que corresponde a los propietarios por el artículo 181 de la Ley del Suelo en términos generales referido a la seguridad, salubridad y ornato público (es decir, por razones públicas extrínsecas a la propiedad, para garantía del interés público general en estos tres aspectos y para evitar el peligro o daño físico a terceros e, incluso, el daño a la mirada esteticista del público que pesase ante el inmueble y no lo viese debidamente ornado), viene expresa e indeterminadamente, aún más limitado por el siguiente artículo 182 de la Ley del suelo. Este artículo 182 pone de manifiesto no solo el carácter decimonónico, epidérmico y falsamente culturista de las razones o causas públicas que mueven al legislador a exigir e intervenir en la conservación, sino también cuan alejadas están todavía dichas causas de los revitalizadores preceptos constitucionales de la función social y económica que la propiedad, por y para si misma y para la riqueza económica del país y del patrimonio cultural, debe cumplir, como contenido normal de su propio derecho". "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y ruina urbanística", RDU N° 89, 1984, pág.68.

de rehabilitación no han de superar el 50% del valor de un edificio de nueva planta según analizaremos posteriormente.

Contrasta el esquema trazado por la legislación autonómica con la regulación estatal, que no configura la rehabilitación como un deber, sino como una actividad potestativa del propietario que tiende a ser favorecida por los poderes públicos a través de medidas de estímulo y fomento⁵. Únicamente con carácter excepcional cabe hablar de la rehabilitación forzosa a la que alude el artículo 99 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y que se impone al propietario no por su integración en el derecho de propiedad, sino como un deber adicional que debe ser convenientemente indemnizado.

Ahora bien, junto al reconocimiento de los deberes legales señalados, la Ley valenciana establece una serie de cautelas que presentan carácter novedoso por no estar previstas en el ámbito estatal, y que tienden a asegurar su efectividad.

Así, por una parte se prevé la realización de inspecciones periódicas de edificios catalogados o de edificaciones cuya antigüedad sea superior a 50 años por parte de un facultativo competente para supervisar su estado de conservación. La promoción de estas inspecciones se configura como un deber para el propietario de carácter adicional e instrumental respecto al deber principal que es el de conservación y rehabilitación⁶.

Junto a ello, y al igual que sucede en el ámbito estatal, se prevé igualmente la actividad interventora de la Administración pública⁷ a través de órdenes de ejecución que concreten los deberes legales a que venimos haciendo referencia. Ahora bien, y aquí reside la novedad que venimos apuntando, la Ley valenciana prevé la posibilidad de que la Administración que dicta la orden de ejecución para actualizar el deber de conservación o rehabilitación pueda optar entre la ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas como medios de ejecución forzosa.

5- Nótese que el artículo 21 del Texto Refundido de la ley del suelo, pese a lo que pudiera parecer no configura un autentico deber de rehabilitar, sino que únicamente establece el sometimiento de los propietarios a las normas sobre rehabilitación urbana.

6- A través de esta inspección periódica se pretende poner de manifiesto los desperfectos del inmueble, las causas que los motivan y las medidas previstas para su desaparición. Su eficacia aparece al mismo tiempo vinculada a la comprobación del cumplimiento de las recomendaciones apuntadas en la inspección anterior.

7- La Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística reconoce esta posibilidad no solo al Ayuntamiento, sino también a los órganos de la Generalitat competentes en materia de patrimonio cultural cuando el inmueble al que se refiera la orden de ejecución esté catalogado, estableciéndose para ello el requisito de dar audiencia al Ayuntamiento. Constituye esta previsión un importante paso para la legislación urbanística, en la medida en que viene a establecer mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones públicas cuyas competencias están implicadas en un mismo espacio físico.

1.2 El límite del deber de conservación

Corresponde analizar en este epígrafe las determinaciones de la Ley valenciana sobre el límite del deber de conservación. Esta cuestión reviste considerable importancia, en la medida en que como hemos visto dependerá de ello el que se produzca la declaración administrativa de ruina, según la inversión legal que ha operado la legislación autonómica que la entiende producida cuando cesa el deber de conservación.

Pues bien, en este sentido conviene decir que la ley de 15 de noviembre de 1994 se remite a criterios de carácter económico para la determinación de esta circunstancia.

Así lo demuestra el artículo 90 de la mencionada ley que señala: "Procede declarar la situación legal de ruina cuando el coste de las reparaciones necesarias (...) supere el límite del deber normal de conservación calculado conforme al artículo 88". El artículo 88 de referencia, parte de la comparación de dos magnitudes distintas: coste de las obras de conservación y rehabilitación a realizar sobre el edificio deteriorado, y coste de una construcción de nueva planta, "con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación". Siempre que el coste de las primeras supere la mitad del valor de la segunda magnitud propuesta se habrá sobrepasado el límite del deber de conservación. Así pues dos son los términos comparativos que la ley introduce para entender operado el citado límite: el valor de las obras de conservación o rehabilitación, y el valor de una construcción de nueva planta de similares características e igual superficie útil. Cuando el primer término supere en más de un 50% al segundo, se entenderá producida la cesación del deber de conservación (y de rehabilitación) y por tanto procederá la declaración de ruina.

Junto a esta circunstancia, la ley prevé también el cese del deber de conservación en base a una situación acumulativa en que las sucesivas reparaciones realizadas y las que todavía estén pendientes de realizar sobrepasen el límite de lo que razonablemente pueda ser exigido al propietario atendiendo puramente a razones de rentabilidad económica⁸. Nuevamente es de aplicación el mismo criterio apuntado en el artículo 88, si bien computando acumulativa-

8- Textualmente el artículo 90 de la Ley valenciana señala: "Procederá asimismo, la declaración de ruina cuando el propietario acredite haber cumplido puntualmente lo dispuesto en el artículo 87, realizando diligentemente las obras recomendadas, al menos, en los dos últimos certificados de inspección periódica y el coste de éstas, unido al de las que estén pendientes de realizar, con los fines antes expresados, supere el límite enunciado en el párrafo anterior, apreciándose una tendencia constante y progresiva en el tiempo al aumento de las inversiones necesarias para la conservación del edificio"

mente las obras realizadas durante los dos años inmediatamente anteriores, así como las que todavía estén pendientes de realizar.

Llegados a este punto es necesario realizar una aclaración, y es que pese a que la Ley valenciana habla del cese del deber de conservación, la concurrencia de estas circunstancias económicas determinará igualmente el cese del deber de rehabilitar, en función de la situación de deterioro físico en que se encuentre el inmueble.

A continuación vamos a analizar los términos comparativos que la ley prevé y que hemos puesto de manifiesto más arriba. Aunque las circunstancias económicas solamente de manera indirecta determinan la declaración de ruina (en la medida en que produzcan el cese del deber de conservación, verdadera causa de la citada declaración), considero sin embargo relevante acometer esta cuestión contrastándola con el criterio económico del artículo 247 del Texto Refundido de la ley del Suelo que entiende producida la ruina económica cuando "el coste de las obras necesarias supere el 50% del valor actual del edificio", en la medida en que de manera directa o indirecta, en ambos casos son circunstancias económicas las que reconducen a la situación de ruina.

A.- El valor de las obras de conservación y rehabilitación

A diferencia de la legislación estatal, la Ley valenciana si determina expresamente cuales sean las obras que constituyen el primer término comparativo que marca el límite del deber de conservación, incluyendo tanto aquellas de mera conservación como las de rehabilitación. En efecto el artículo 88 se refiere a las obras mencionadas en el "párrafo anterior", que expresamente alude a esta cuestión⁹.

En el ámbito estatal, donde la ley deja una total indeterminación al hacer referencia a "las obras necesarias", la doctrina y la jurisprudencia ha entendido que las obras que hay que computar en este concepto, son básicamente aquellas que tratan de mantener el edificio en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, condiciones que coinciden básicamente con el deber de conservación trazado por la legislación urbanística.

Precisando todavía más en este punto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de enero de 1990 (Aranzadi 332) entendió que "...las obras de reparación a los efectos de la ruina económica han de referirse o limitarse a la totalidad o partes

9- Por contra, el artículo 247 del Texto Refundido de la Ley del Suelo dejaba indeterminada esta cuestión al hacer referencia a "las obras necesarias", lo que dejaba indeterminada la cuestión.

fundamentales del edificio sin que lógicamente puedan alcanzar a aquellos que no afecten a su estructura o elementos básicos (eliminación de humedades, picado y enfoscado de fachadas principal o posterior, pintado, reposición eléctrica, repaso de carpintería, limpieza y desbroce de patios, ect.), hay que coincidir en afirmar que el importe de estas obras de mero ornato no puede influir a la hora de determinar el porcentaje con relación al valor del inmueble...".

Estos mismos criterios que se deducen de la sentencia apuntada pueden ser aplicados al ámbito autonómico, teniendo en cuenta como ya hemos señalado, que la Ley valenciana alude expresamente a las obras de conservación y rehabilitación como primer parámetro comparativo determinante del cese del deber de conservación.

La evaluación de estas reparaciones habrá de atenerse al criterio del valor de reposición, de manera que tendrán que efectuarse con base a técnicas y materiales actuales que permitan mantener o devolver a la construcción la funcionalidad originaria.

Este criterio margina a las construcciones dotadas de valores relevantes desde el punto de vista cultural, en donde las obras realizadas y los materiales añadidos deberán respetar la configuración originaria del inmueble. De este modo, y en la medida en que el criterio a seguir en estos casos no será el de reposición sino el de integración, el coste de los materiales y de las técnicas empleadas superará fácilmente los límites marcados por la legislación estatal. La forma de salvaguardar estos inmuebles será sin duda alguna eximirles de la demolición aunque concurren las circunstancias que con carácter general determinan el cese del deber de conservación. Así lo hace la Ley valenciana de la actividad urbanística como veremos en epígrafes posteriores.

Junto al valor de las obras de reparación (conservación y rehabilitación), la jurisprudencia ha venido considerando que es necesario incluir además una serie de partidas que sin bien no van directamente dirigidas a conservar o rehabilitar el inmueble, sin embargo concurren con aquellas para lograr la finalidad pretendida. Se trata básicamente de licencias de obras¹⁰, honorarios de profesionales, etc.. En este sentido se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1982.

Así pues, la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 difieren en la determinación de las

10- No obstante, es necesario tener en cuenta la previsión establecida en el artículo 89.4 de la Ley de 15 de noviembre de 1994 que señala que "Los Ayuntamientos deben bonificar, en la medida más amplia posible, las licencias de obras que tengan por objeto la reparación o rehabilitación de edificaciones deterioradas.

obras a considerar en el computo de su coste. Así mientras la Ley valenciana integra tanto las obras de conservación como las de rehabilitación, en la medida en que se mantengan en los límites cuantitativos que definen el deber de conservación, la ley estatal únicamente parece referirse a las obras de conservación, es decir, a las obras necesarias para mantener el inmueble en condiciones de seguridad, salubridad y ornato.

Por lo que se refiere al cálculo del valor de las obras prácticamente no existen diferencias sustanciales.

B.- El valor del edificio

La legislación autonómica parece haber sido sensible a la excesiva permisibilidad en la demolición de inmuebles, reaccionando de dos maneras diferentes: disociando la declaración de ruina de la demolición automática, circunstancia que analizamos posteriormente, y estableciendo criterios más tolerantes para el mantenimiento de las construcciones ya existentes. Esta última apreciación se constata al estudiar el segundo termino comparativo que permite entender cesado el deber de conservación y que contrasta con lo establecido en el artículo 247 del Texto Refundido de la Ley del suelo.

Este segundo término comparativo alude al valor "de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación". Contrasta ello con la dicción del artículo 247 citado que se refiere al valor "actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno". El precepto parece remitir a la apreciación del estado de la construcción sobre la cual se pretende efectuar la declaración de ruina en el momento en que aquella se ve precisada de la realización de obras de conservación o rehabilitación para su subsistencia.

En ambos preceptos parece estar presente el valor de reposición, es decir el coste de reproducción de los inmuebles empleando técnicas y materiales habituales, y reproduciendo actividades normales y al uso, calculado todo ello conforme a los usos actuales de materiales y mano de obra. Sin embargo, la aplicación de una u otra legislación tiene consecuencias de carácter muy diverso.

Así en el ámbito estatal se toma como referencia el valor del edificio, excluido el terreno, en el momento en que se proyecta realizar sobre el mismo obras de reparación. Ello supone añadir a ese hipotético valor de reposición unos coeficientes correctores, indicativos de la depreciación sufrida por el inmueble que

se aplicarán en función de la edad, estado de conservación, características histórico-artísticas, etc. La opción urbanística de la legislación estatal determina la necesidad de asumir unos criterios objetivos y uniformes a partir de los cuales proceder a la tasación que determinará o no la procedencia de la declaración de ruina.

En este sentido parece ser razonable una remisión al sistema de valoración catastral, cuyas disposiciones parecen contener los criterios necesarios para realizar la valoración a que se refiere el artículo 247 del Texto Refundido de la ley del suelo de 1992.

No se trata de asumir íntegramente los criterios catastrales de valoración, sino de aprovecharlos en la medida de lo posible para apreciar objetiva y uniformemente las distintas circunstancias de los inmuebles.

La normativa catastral de referencia viene constituida por la Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1989, por la que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. La mencionada Orden Ministerial, ateniéndose a lo preceptuado en la Ley de Haciendas Locales remite a las condiciones urbanístico edificatorias, así como a la antigüedad, uso, calidad, estado de conservación, carácter histórico artístico, tomando como referencia el valor de mercado de los inmuebles¹¹.

De este modo, referir dicha valoración al edificio concreto sobre el que se proyecta tal declaración, en los términos en que lo hace la legislación estatal, supone añadir al hipotético valor de reposición unos coeficientes correctores que minorarán ese valor de reposición en función de la edad del edificio, su uso o su estado de conservación. Evidentemente ello conllevará que el valor del edificio se cuantifique en un magnitud mínima, de forma que este se verá fácilmente sobrepasado por el coste de la reparación favoreciendo la declaración de ruina.

11- El artículo 66.2 de la Ley de Haciendas Locales relaciona el valor catastral con el valor de mercado, señalando: "Para la determinación de la base imponible se tomará como valor de los bienes inmuebles el valor catastral de los mismos, que se fijará tomando como referencia el valor de mercado de aquellos, sin que, en ningún caso pueda exceder de este".

El artículo 67 de la misma Ley perfila de manera más detallada el referido valor catastral señalando:

1. El valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana estará integrado por el valor del suelo y el de las construcciones.
3. Para calcular el valor de las construcciones se tendrá en cuenta además de las condiciones urbanístico edificatorias, su carácter histórico artístico, su uso o destino, la calidad y la antigüedad de las mismas y cualquier otro factor que pueda incidir en el mismo.

La opción por el recurso a la normativa de valoración catastral parece ofrecer la garantía de la objetividad. Sin embargo dicha tesis no parece ser asumida por parte de la jurisprudencia. Así por ejemplo puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1988 (Aranzadi 7242), que renuncia al empleo de criterios valorativos fiscales¹². No obstante, reitero que en mi opinión no se trata de asumir íntegramente los criterios fiscales de valoración, sino de utilizar sus pautas y criterios de tasación, en la medida en que sean aprovechables para garantizar una valoración objetiva, prescindiendo de aquellas otras no aplicables al caso concreto.

La legislación autonómica parece haberse hecho eco de los efectos derivados de las determinaciones estatales, de forma que prevé un sistema de valoración que atiende únicamente al valor de reposición, al tomar en consideración no el edificio deteriorado (valor actual del edificio), sino un edificio de nueva planta cuya valoración servirá para contrastar el coste de las obras de reparación y fijar el límite del deber de conservación. El sistema de valoración, ya no precisa de la remisión a criterios catastrales, sino que atiende exclusivamente al valor de reposición, esto es, al hipotético valor de una construcción de la misma estructura y tipología edificatoria que permita desempeñar un uso de similares características al de la construcción respecto a la cual se pretende la declaración de ruina. La legislación autonómica fija por tanto el límite de la rentabilidad de la conservación de los inmuebles en el desembolso por parte del propietario de unos gastos que permanezcan por debajo de la mitad del coste de una nueva construcción de características similares a la ya existente. Ello supone básicamente tomar en consideración un dato que la legislación estatal parecía desconocer, y es la rentabilidad económica de la prolongación de la vida útil de las construcciones que se consigue tanto con la conservación como con la rehabilitación.

Lógicamente la introducción de este criterio aumenta las posibilidades de mantenimiento de las edificaciones puesto que eleva el segundo término comparativo (valor actual del edificio), y ello incide por tanto en la elevación del criterio económico a partir del cual puede entenderse cesado el deber de conservación con lo cual, la declaración de ruina se distancia considerablemente, al menos respecto de construcciones en mediano estado de conservación.

Por lo que se refiere al resto de los supuestos determinantes de la declaración de ruina (técnica y urbanística), la ley valenciana prescinde de ellos. En el ca-

12- La citada sentencia señala: "...y sin que quepa trasladar, sin más y como criterio valorativo, lo prescrito para otro campo por la Orden Ministerial de 3 de julio de 1986, dado que los parámetros no pueden transformarse en criterios exclusivos o determinantes, per se, de los valores o valoraciones cual la presente que responde a otra finalidad, esto es, ha de atenderse a lo que resulte del estado físico y valor constructivo del inmueble".

so de la ruina técnica, su supresión no tiene mayor relevancia, en la medida en que dicha circunstancia puede ser fácilmente reconducible al supuesto de la ruina económica.

Por lo que se refiere al supuesto de carácter urbanístico, tampoco existe referencia al mismo, de forma que cuando un determinado inmueble se encuentre en situación de fuera de ordenación la Administración deberá recurrir a la expropiación forzosa y posterior demolición si así lo exigen las circunstancias urbanísticas.

2. Las consecuencias jurídicas de la declaración

La principal novedad que introduce la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística deriva precisamente de las consecuencias jurídicas que asigna a la declaración de ruina.

En este sentido cabe decir que se produce una disociación entre declaración de estado ruinoso y demolición, superando así la posición mantenida por la regulación estatal para la cual la demolición aparece ligada automáticamente a la declaración de ruina salvo que expresamente la Administración prolongue el mantenimiento de la construcción a través del planeamiento urbanístico o por medio de una orden de ejecución¹³.

Con todo, es necesario señalar que la citada disociación se opera de manera diferente según el objeto sobre el que se proyecte. En este sentido considero relevante distinguir a estos efectos entre bienes catalogados y el resto de los inmuebles carentes de esta consideración.

2.1 La declaración de ruina recaída sobre bienes catalogados

Tanto desde el punto de vista de la legislación estatal como autonómica, bienes catalogados son aquellos a los que se les dota de un especial tratamiento y

13- En este sentido pueden verse los artículos 246.2 y 246.3, y 239 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en conexión todos ellos con el artículo 247.1 de la misma Ley. Los dos primeros preceptos (artículo 246.2 y 246.3) establecen la posibilidad de dictar ordenes de ejecución imponiendo al propietario deberes que superen el deber de conservación. Por su parte el artículo 237 contempla el supuesto de vinculaciones singulares impuestas por el planeamiento, vinculaciones que pueden venir dadas por la imposición al propietario del deber de conservar incluso concurriendo en el inmueble los requisitos habilitantes para declarar la situación de ruina.

protección por los valores históricos, culturales, paisajísticos o medio ambientales que representan. Esta distinción en cuanto a su tratamiento se consigue a través de su inclusión en Catálogos, lo que determina que sean objeto de especial consideración por parte de los poderes públicos.

La cuestión conecta con la legislación sobre Patrimonio Histórico, prevista en la Ley de 25 de junio de 1985, que distingue dos categorías de bienes inmuebles en función de la intensidad de los valores culturales de que aquellos aparecen dotados: bienes de interés cultural, dotados del máximo nivel de protección e integrados por cinco categorías de inmuebles (Monumentos, jardines, conjuntos y Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas), y el resto de los inmuebles, incluidos también en el ámbito de aplicación de la citada Ley, pero que no presentan relevancia suficiente como para merecer su consideración como bienes de interés cultural. Todos ellos pueden ser objeto de catalogación¹⁴, bien por sus características individuales (Monumentos), bien por su pertenencia e integración en un Conjunto Histórico¹⁵ o en un ambiente característico y tradicional del que forman parte y en el que se integran (patrimonio etnográfico)¹⁶.

Nuestras consideraciones irán referidas a aquellos bienes catalogados que por revestir el carácter de edificios o construcciones sean susceptibles de ser considerados en estado ruinoso.

En este sentido conviene comenzar por afirmar que la Ley de 15 de noviembre de 1994 establece respecto a ellos una absoluta prohibición de demoler. La disociación entre ruina y demolición alcanza aquí su máxima expresión, ya que

14- El artículo 25 de la Ley Reguladora de la actividad urbanística señala: " Los Catálogos de Bienes y Espacios protegidos formalizarán las políticas públicas de conservación, rehabilitación o protección de los bienes inmuebles o de los espacios de interés. A tal fin seleccionarán lo que se consideren de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, arquitectónico o botánico y los que integren un ambiente característico o tradicional, así como los que se pretendan conservar por su representatividad del acervo cultural común o por razones paisajísticas".

15- El artículo 21 de la ley de Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985 señala: "En los instrumentos de planeamiento relativos a Conjuntos Históricos se realizará la catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística, de los elementos unitarios que conforman el Conjunto, tanto inmuebles edificados como espacios libres exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como de los componentes naturales que lo acompañan, definiendo los tipos de intervención posible".

16- La Ley de Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985 señala que "Son bienes inmuebles de carácter etnográfico, y se registrarán por lo dispuesto en los títulos II y IV de la presente Ley, aquellas edificaciones e instalaciones cuyo modelo constitutivo sea expresión de conocimientos adquiridos, arraigados y transmitidos consuetudinariamente y cuya factura se acomode, en su conjunto o parcialmente, a una clase, tipo o forma arquitectónicas utilizados tradicionalmente por las comunidades o grupos humanos".

mientras que en el resto de los inmuebles se deja al criterio del propietario el optar por su demolición o rehabilitación, en el caso de los bienes catalogados esta posibilidad queda absolutamente proscrita. Así resulta expresamente del artículo 91.3 que señala : "Solo podrá otorgarse licencia de demolición para edificios no catalogados y que no sean objeto de un procedimiento tendente a su catalogación".

En este sentido no cabe sino destacar el acertado tratamiento que la Ley valenciana otorga a los inmuebles catalogados, en la medida en que los preserva con carácter absoluto de la posibilidad de su demolición.

Esta regulación supera incluso la contenida en la Ley de 25 de junio de 1985 sobre Patrimonio Histórico, puesto que pese a las cautelas establecidas por la misma en orden a la preservación de los inmuebles culturales, las garantías de su subsistencia en ningún caso son absolutas. Así, en relación con los bienes declarados de interés cultural, la mencionada ley se limita únicamente a establecer una serie de cautelas encaminadas a lograr la "aquietud" de la Administración competente en materia de Patrimonio Histórico, pero una vez conseguida, nada impide que pueda procederse al derribo o demolición. Así parece deducirse del apartado 2º del artículo 24 de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985, que no excluye en absoluto la demolición del inmuebles, sino que lo supedita únicamente a la firmeza de la resolución y a la autorización de la Administración competente, "que no la concederá sin el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a que se refiere la Ley de Patrimonio Histórico".

Mayores insuficiencias es posible observar en aquellos supuestos en que los bienes con relevancia cultural no son susceptibles de declaración formal como bienes de interés cultural. En estos supuestos el artículo 25 de la Ley de Patrimonio Histórico habilita al órgano competente para suspender las obras de demolición, si bien dicha suspensión aparece condicionada a la aprobación de un plan especial de protección u otra medida de las previstas en la legislación urbanística.

Este insuficiente tratamiento de los bienes culturales por parte de su legislación específica, queda superado si la legislación urbanística que regula la declaración de ruina, excepciona con carácter absoluto la demolición de determinados inmuebles, como así parece hacerlo la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística.

En todo caso, producida la declaración de ruina caben tres posibilidades: la Administración puede concertar con el propietario su rehabilitación estableciendo fórmulas de explotación conjunta del inmueble, ordenarle que efectúe la correspondiente rehabilitación, o bien, ordenar la inclusión en el Registro

Municipal de solares o edificios a rehabilitar, supuesto que en mi opinión debe reconducirse a aquellos casos en que medie incumplimiento del propietario.

En el primer caso la Ley pretende conceder a la Administración el oportuno beneficio o contraprestación "que permita una adecuada participación pública en los beneficios generados por la prolongación de la vida útil de la construcción", lo que puede conseguirse tal y como señala la ley a través de un convenio que regule la fórmula de explotación conjunta del inmueble (artículo 89). Se trata pues de mantener en todo caso el equilibrio en las prestaciones. Es esta una fórmula novedosa que supone la posibilidad de que la Administración asuma el coste de la rehabilitación a cambio de una participación en el uso del inmueble.

La fórmula apuntada ofrece amplias posibilidades, y tal y como establece la Ley valenciana puede ser aprovechada no sólo una vez que se ha producido la ruina, sino incluso con carácter previo, como forma de asegurar la conservación de un inmueble cuyo mantenimiento puede resultar gravoso para el propietario por razón de las características intrínsecas del bien. Puede ser sin duda un sistema capaz de sustituir las indemnizaciones por vinculaciones singulares previstas en el artículo 239.1 que se originan por la imposición de mantenimiento de un bien cultural que resulta especialmente gravosos para el propietario.

El segundo supuesto contemplado es el que establece la posibilidad de que la Administración pueda obligar al propietario a la rehabilitación, incluso una vez superado el límite del deber normal de conservación. En estos supuestos, la mencionada Ley prevé la posibilidad de que el propietario pueda exigir a la Administración que ordena o impone la realización de tales obras que sufra el exceso económico que supone la realización de las mismas.

La legislación autonómica se hace eco así del artículo 246.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, precepto de carácter básico, que establece que las obras a que venimos haciendo referencia se "ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieran en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a los fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general". El precepto autonómico presenta sin embargo un contenido aclaratorio, en la medida en que determina la aportación económica de la Administración una vez superado el límite del deber de conservación.

Al respecto existían básicamente dos teorías. La mantenida por aquellos que atribuían a la Administración competente la totalidad de los gastos de conservación y rehabilitación una vez sobrepasado el límite normal, de forma que el propietario quedaba completamente exonerado de cualquier contribución en

el mantenimiento del bien¹⁷. Por otra parte es de destacar la opinión de aquellos otros que mantenían la obligación del propietario a contribuir en todo caso al deber de conservación hasta el límite marcado por la legislación urbanística, atribuyendo únicamente el exceso a la entidad pública. La jurisprudencia pareció decantarse por la primera de las posturas apuntadas, como así parece deducirse entre otras de las sentencias de 20 de julio de 1987 (Aranzadi 7536) y 6 de febrero de 1990.

No obstante, la Ley valenciana asume el criterio de la participación conjunta del propietario y la Administración en el mantenimiento del bien, criterio que a mi entender es el más razonable, puesto que en caso contrario podría producirse un enriquecimiento injusto por parte del propietario, que mantiene la titularidad del bien, sin contribuir económicamente a su mantenimiento.

Nótese que la Ley autonómica que venimos comentando pretende en todo momento mantener la proporcionalidad entre los intereses individuales y colectivos y la aportación efectuada para la consecución de los mismos como se pone de manifiesto no solo en este extremo, sino también en la previsión de fórmulas de explotación conjunta que compensen a la Administración de los desembolsos realizados.

Todas estas circunstancias no excluyen sin embargo la posibilidad de que pueda producirse la destrucción de un inmueble catalogado, pero ello se producirá en todo caso por incumplimiento de los deberes señalados en la ley por parte del propietario. En tales supuestos la ley prevé la expropiación forzosa o la inclusión del inmueble en el Registro Municipal de solares y Edificios a Rehabilitar con las consecuencias que se deducen del artículo 98 de la Ley valenciana.

En todo caso, más allá de las medidas represivas que puedan adoptarse, lo que parece incidir de manera más evidente en el cumplimiento de los deberes legales, es la falta de incentivos que puede conllevar la demolición del inmueble. En efecto, la Ley de 15 de noviembre de 1994 se asegura que la demolición de un edificio catalogado no reporte al propietario beneficios de carácter económico, lo que se consigue básicamente a través de dos fórmulas: manteniendo el mismo aprovechamiento subjetivo existente con anterioridad a la demolición a fin de no crear expectativas, o bien sustituyendo el espacio ocupado por aquel por una zona dotacional pública cuyo aprovechamiento subjetivo será nulo para el propietario.

17- En este sentido puede verse CONCEPCIÓN BARRERO, "La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico", Civitas, 1991.

2.2 La declaración de ruina sobre el resto de los inmuebles

La declaración de ruina legal respecto a un edificio no catalogado, ni objeto de un procedimiento de catalogación, determina para su dueño la obligación de rehabilitarlo o demolerlo a su elección.

En estos términos textuales se expresa el artículo 90.4 de la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística, lo que permite apreciar el contraste entre esta regulación y la estatal, donde como hemos señalado, la declaración de ruina supone la necesidad de demolición, salvo que la Administración establezca otra cosa, ya sea a través del planeamiento o a través de una orden de ejecución. Esta regulación estatal ha originado un conflicto normativo entre la legislación urbanística, y las normas relativas a la rehabilitación urbana, básicamente el Real Decreto de 28 de julio de 1983, y el Real Decreto de 30 de diciembre de 1994, ya que la consecuencia jurídica ligada a la declaración de ruina, la demolición, impedía la realización de obras de rehabilitación, que requieren para ello de la subsistencia del elemento sobre el que recaen.

La legislación autonómica supera este inconveniente otorgando al propietario la posibilidad de elegir entre la demolición o la rehabilitación del inmueble. En el caso de que el titular dominical opte por esta segunda opción, se produce una superación voluntaria del deber de conservación que por tanto no conlleva la obligación de la Administración de costear el exceso sobre el deber normal de conservación.

No obstante, el particular puede convenir con la Administración formulas de explotación conjunta del inmueble si es la Administración la que se hace cargo o asume parte de la rehabilitación del inmueble, o bien, optar por la obtención de ayudas económicas para la conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico establecidas por la Administración para el fomento de una actividad considerada de interés público.

Al igual que en el caso de los bienes inmuebles catalogados, cabe la posibilidad de que la declaración de la situación legal de ruina se deba al incumplimiento por parte del propietario de los deberes legales. En efecto, la declaración de ruina debe proponer en su caso la declaración de incumplimiento por el dueño de su deber urbanístico de conservación o manifestar, razonadamente, la improcedencia de esto último. No habrá lugar a la declaración de incumplimiento del deber de conservación si la ruina legal es causada por fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero, ni cuando el dueño trate de evitarla con su adecuado mantenimiento.

En todo caso, la propuesta de declarar el incumplimiento del deber de conservación, formulada junto a la declaración de ruina legal, no será definitiva ni surtirá efecto sin previa audiencia de los interesados y resolución del Alcalde

dictada a la vista de las alegaciones presentadas. Es necesario por tanto un pronunciamiento administrativo expreso para que pueda declararse el incumplimiento del propietario y asociarse a dicho incumplimiento las oportunas consecuencias jurídicas.

3. Recapitulación

1) La Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística establece un deber de conservación y rehabilitación de la propiedad haciéndose eco de los preceptos estatales relativos a esta cuestión.

2) La legislación autonómica en materia urbanística invierte los planteamientos de la legislación estatal, estableciendo como condición necesaria para la declaración de ruina que se produzca la cesación del deber de conservación. Contrasta ello con lo establecido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que entiende cesado el deber de conservación cuando se ha producido la declaración de ruina.

3) El criterio para entender cesado el deber de conservación se reconduce a circunstancias de carácter económico (que el coste de las obras de conservación o rehabilitación superen el 50% del valor de un edificio de similares características), prescindiendo de los criterios técnico o urbanísticos que sin embargo están presentes en el ámbito estatal para precisar los supuestos en que procede la declaración de ruina.

4) En el plano de las consecuencias jurídicas es donde se produce un mayor distanciamiento con respecto al ámbito estatal. La Ley valenciana viene a diferenciar dos supuestos:

— Bienes catalogados, respecto de los cuales existe una prohibición total y absoluta de demoler aun cuando procede la declaración de ruina. Al respecto se establecen fórmulas de cooperación entre propietario y Administración tendentes al mantenimiento del bien en cuestión.

— Resto de los inmuebles, donde queda a la consideración del propietario optar por la reparación o demoler, sin que en ningún caso se le imponga esta última obligación.